Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

30 079 VMBO

Nr. 64 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2015

In deze brief doe ik verslag van mijn analyse van de leerlingendaling in het vmbo, die ik u heb toegezegd in de voortgangsrapportage leerlingendaling van afgelopen september.[1] Een van de aandachtspunten uit die rapportage was de leerlingendaling in het vmbo, dat harder wordt getroffen dan de rest van het vo. Dat komt niet alleen door de demografische krimp, maar ook door de afname van het deelnamepercentage aan het vmbo. Daarnaast speelt een rol dat het vmbo gezien de grote differentiatie moeilijker organiseerbaar is. Dit stelt scholen voor uitdagingen in het overeind houden van een adequaat onderwijsaanbod, en dat kan grote gevolgen hebben voor een regio. Met de introductie van profielen in het vmbo heb ik geanticipeerd op deze ontwikkelingen, en is een cruciale eerste stap gezet in het organiseerbaar houden van het vmbo. Ruim 30 afdelingsvakken worden samengevoegd tot 10 bredere profielen.

De analyse laat het belang zien van de keuzes die vmbo-scholen gaan maken bij de omzetting naar de nieuwe profielen. Die keuzes bepalen het totale onderwijsaanbod voor leerlingen, ouders, vervolgonderwijs en bedrijfsleven. Ik volg de ontwikkelingen in het regionale onderwijsaanbod op de voet en zal deze nulmeting over een jaar laten volgen door een vervolganalyse.

Schoolbesturen zijn aan zet om een goed en adequaat onderwijsaanbod in de regio in stand te houden. Het is mijn overtuiging dat zij dat het best kunnen doen in samenspraak met andere bestuurders, de lokale overheid, het bedrijfsleven en andere betrokkenen. Waar dat niet loopt, kan en moet de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid ingrijpen.

[1] Kamerstuk 31 289, nr. 251, blz. 8.

kst-30079-64
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

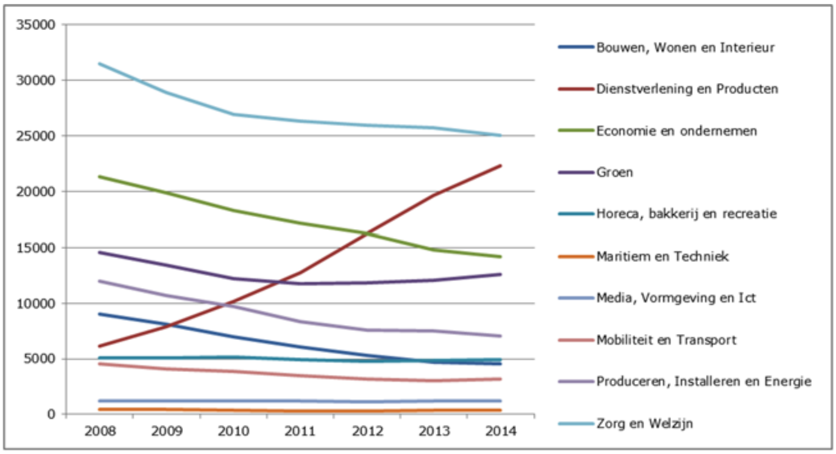
Leerlingendaling in het vmbo stevig maar nog niet alarmerend

Uit mijn analyse blijkt dat het vmbo in de komende 15 jaar sterker zal krimpen dan de rest van het vo. De bovenbouw van het vmbo zal met 21 procent dalen, ten opzichte van 12 procent voor het vo als geheel. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afname van het deelnamepercentage aan het vmbo. Die daling is niet evenredig over het land verspreid (zie kaart 1 in Bijlage A). Vooral in Amsterdam en Den Haag is nog een stijging te zien. De rest van het land daalt in meer of mindere mate.

Leerlingendaling wisselt per profiel

Een uitsplitsing van de ontwikkeling van leerlingenaantallen naar betrouwbare aantallen per profiel voor de komende jaren is niet mogelijk vanwege de aanstaande profielkeuze en de geringe leerlingenaantallen per school. Wel is het mogelijk om de ontwikkeling van de afgelopen jaren door te vertalen naar de nieuwe profielen. In de kaarten 2–11 in Bijlage C is dat gedaan voor de periode 2008–2014. De huidige afdelingen zijn samengenomen in de nieuwe profielen volgens de zogenaamde «verwantschapstabel» (zie Bijlage B), zodat de ontwikkeling van het aantal leerlingen per profiel zichtbaar kan worden gemaakt. Voor de analyse is de indeling in RMC-regio's als uitgangspunt genomen, een schaalgrootte die past bij de reikwijdte van het onderwijsaanbod van het voortgezet onderwijs. Onderstaande grafiek vat de analyse samen naar een landelijk beeld.

Landelijke ontwikkeling leerlingenaantallen per profiel 2008–2014



Uit de kaarten blijkt dat de meeste profielen inderdaad te maken hebben gehad met leerlingendaling. Dat is het sterkst voor de profielen Bouwen, wonen en interieur en Produceren, installeren en energie. Deze profielen zijn in vrijwel het gehele land stevig gekrompen. Ook de profielen Economie en ondernemen en Zorg en welzijn laten vrijwel overal daling zien, en in het beste geval blijven ze stabiel. Aan de andere kant van het spectrum zit het profiel Dienstverlening en producten, dat over de hele linie een stijgende lijn laat zien. De overige profielen zitten tussen beide uitersten in, en laten een gemengd beeld zien. Opvallend is dat het niet altijd de klassieke krimpgebieden zijn die de grootste krimp laten zien. Ook in de grote steden daalt bijvoorbeeld de belangstelling voor profielen als Produceren, installeren en energie, en Economie en ondernemen. Of dat een probleem is, is uiteraard afhankelijk van de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs in een regio.

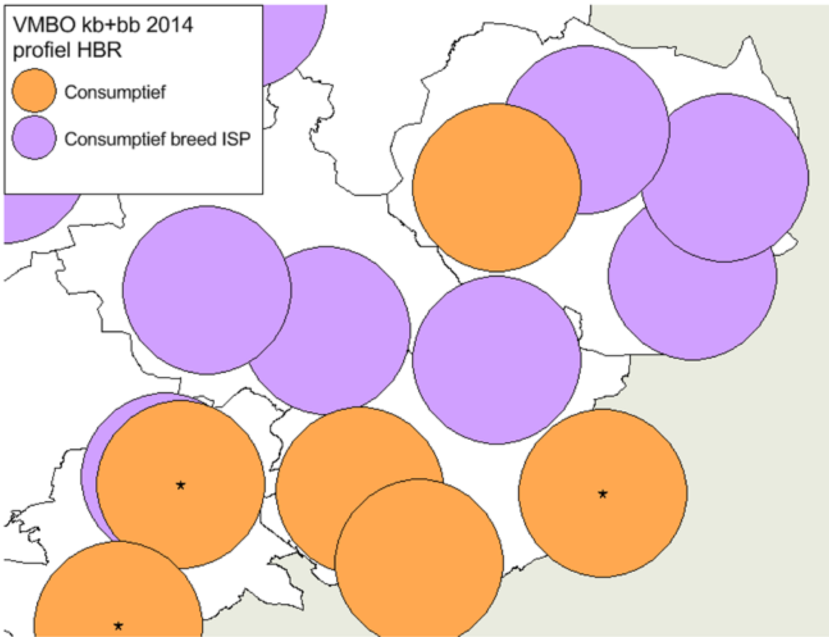
Aanbod van profielen is nu bijna dekkend

De daling van het aantal vmbo-leerlingen per profiel moet worden afgezet tegen het absolute aantal leerlingen en het aantal vestigingen dat een bepaald profiel aanbiedt. Die analyse heb ik ook gemaakt. In kaart 12 (Bijlage D) is het absolute aantal leerlingen in 2014 weergegeven. In de kaarten 13–22 (Bijlage E) zijn per profiel alle vestigingen die dat profiel in 2014 aanbieden afgebeeld, met een cirkel met straal 10 kilometer daaromheen. Dit geeft een beeld van de mate waarin het onderwijsaanbod per profiel dekkend is. Ten slotte geeft kaart 23 in Bijlage F aan hoeveel profielen er in elke regio worden aangeboden in 2014.

Uit deze kaarten blijkt dat voor alle profielen (afgezien van de profielen Maritiem en techniek en Media, vormgeving en ICT, die beide een uitzonderingspositie hebben) het aanbod verspreid en goed dekkend is. Alleen de profielen Horeca, bakkerij en recreatie en Mobiliteit en transport zijn wat dunner gezaaid. Dit beeld wordt bevestigd door het overzicht van het aantal profielen dat er per regio wordt aangeboden. Met uitzondering van drie regio's kunnen leerlingen in heel Nederland uit minimaal 7 van de 10 profielen kiezen, en in verreweg het grootste deel van het land zelfs uit minimaal 9. De regio's waar minder keuze is, zijn allemaal regio's waar absoluut gezien ook zeer weinig leerlingen wonen.

De overgang van smalle afdelingsvakken naar brede profielen lijkt een positief effect te hebben op de organiseerbaarheid van het onderwijs. Dat is bijvoorbeeld te zien in het oosten van het land. Onderstaand kaartje laat de vestigingen zien die de oude afdelingen Consumptief (oranje) en Consumptief breed (paars) aanbieden, in een cirkel met een straal van 10 kilometer. Het is duidelijk te zien dat waar de huidige afdelingen de regio slecht dekken, het nieuwe bredere profiel Horeca, bakkerij en recreatie (beide kleuren samen) wel een dekkend aanbod oplevert. In de kaarten 24–27 in Bijlage G is eenzelfde analyse voor het hele land in beeld gebracht voor de profielen Horeca, bakkerij en recreatie en Groen (met de onderliggende afdelingen Landbouw breed en Landbouw en natuurlijke omgeving).

Spreiding van afdelingen Consumptief en Consumptief breed versus profiel Horeca, bakkerij en recreatie in de RMC-regio's IJssel-Vecht, Twente en Stedendriehoek, en Achterhoek



Uit deze analyse concludeer ik dat hoewel de leerlingendaling in het vmbo stevig is en voorlopig blijft, dit nog niet heeft geleid tot een verschraling van het onderwijsaanbod. Wel zal ik de ontwikkeling van het vmbo-onderwijsaanbod de komende tijd nauwlettend in de gaten te houden.

Regionale afstemming bij overgang naar profielen van groot belang voor toekomstig onderwijsaanbod

De leerlingendaling in het vmbo heeft de afgelopen jaren nog niet tot een problematische situatie geleid. Maar het vmbo staat de komende jaren nog meer leerlingendaling te wachten. Het is nog niet goed mogelijk om de gevolgen daarvan op het vmbo-aanbod te beoordelen. Wel is het gelukkig zo dat we met de voorgenomen overgang naar tien profielen een cruciale stap zetten om het beroepsgerichte onderwijs bij kleinere leerlingenaantallen toch organiseerbaar te houden. De meeste profielvakken zijn breder dan de huidige beroepsgerichte vakken. Zo omvat het nieuwe profiel Horeca, bakkerij en recreatie de huidige afdelingen Consumptief en Consumptief breed. Door de voorgenomen vernieuwing worden de leerlingenaantallen per profiel groter en kan een school het onderwijs makkelijker organiseren. Ook stimuleert de nieuwe structuur van profiel- en keuzevakken regionale afstemming van onderwijsaanbod.

De overgang naar profielen betekent ook dat scholen in het komende jaar een keuze zullen maken welke profielen zij precies gaan aanbieden. In deze keuze spelen twee factoren een cruciale rol. Ten eerste is het bij sommige afdelingsvakken mogelijk deze om te zetten naar verschillende profielen. Scholen die nu de ICT-route aanbieden, kunnen bijvoorbeeld kiezen om het profiel Media, vormgeving en ICT aan te bieden, het profiel Dienstverlening en producten, of zelfs allebei. Ten tweede kunnen scholen kiezen minder profielen aan te bieden dan zij zouden mogen, onder meer op grond van dalende leerlingenaantallen. De afgelopen jaren zien we al een sterke toename van de bredere en meer sectoroverstijgende programma's, ten koste van de beter herkenbare vakafdelingen. De

verwachting is dat die tendens zich bij de overgang naar profielen zal versterken, en dat het meest sectoroverstijgende profiel, Dienstverlenging en producten, in een aantal gevallen de plaats zal innemen van profielen als Produceren, installeren en energie en Bouwen, wonen en interieur. Dat heeft enerzijds te maken met de populariteit van het profiel Dienstverlening en producten, en anderzijds met de verwachting van scholen dat dit profiel een mogelijkheid biedt een relatief breed onderwijsaanbod te bieden aan kleinere groepen leerlingen. Deze ontwikkeling kan risico's inhouden voor de instroom in specialistischer mbo-opleidingen. Zo komt het overgrote deel van de mbo-opleidingen Techniek en procesindustrie uit de afdelingen die binnen het profiel Produceren, installeren en energie vallen. Als dit profiel sterk onder druk komt te staan, kan dat ook gevolgen hebben voor deze mbo-opleidingen, wat vervolgens weer consequenties kan hebben voor de procesindustrie. Om een goede aansluiting met het regionale bedrijfsleven te verzekeren, is het onwenselijk als de specialistischer profielen verdwijnen en vervangen worden door Dienstverlening en producten.

Daar komt bij dat het voortgezet onderwijs de komende tijd met meer veranderingen te maken krijgt: de vereenvoudiging van de bekostiging, de verevening passend onderwijs, en de indaling van lwoo en pro in passend onderwijs en de wetswijziging in het kader van Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen. Deze veranderingen bieden scholen nieuwe mogelijkheden om hun onderwijs vorm te geven. Maar het is lastig te voorspellen hoe scholen deze nieuwe mogelijkheden zullen benutten. Daarom houd ik de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten, en houd ik oog voor de mogelijke opeenstapeling van consequenties voor het regionale onderwijsaanbod.

Gezien deze ontwikkelingen is het erg belangrijk dat regio's in gezamenlijke afstemming hun onderwijsaanbod vormgeven. Vanuit Den Haag is het moeilijk om te bepalen wat voor een regio een passend onderwijsaanbod is. Is het, gegeven het aanwezige vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt in een regio, een probleem als een van de tien profielen ontbreekt? Hoe groot moet de keuzevrijheid voor leerlingen precies zijn? Met name om die reden is het van belang dat scholen in de regio hun rol oppakken. Het zijn scholen, in samenspraak met andere scholen, het vervolgonderwijs, het bedrijfsleven en lokale overheden die in staat zijn om een goede inschatting te maken van wat een adequaat onderwijsaanbod is voor een bepaalde regio.

Maatregelen

Ik stimuleer op verschillende manieren het regionaal overleg tussen vo-scholen en hun gesprekspartners over het beschikbare vmbo-aanbod.

Toolbox vernieuwing vmbo

Het is van groot belang dat scholen een zorgvuldige en doordachte keuze maken in het bepalen van hun onderwijsaanbod bij de overgang naar de nieuwe profielen. Welke profielen ga ik aanbieden? Hoe sluit mijn onderwijs aan bij het vervolgonderwijs en bij de regionale arbeidsmarkt? Hoe past de keuze van mijn school in het onderwijsaanbod dat voor de regio resulteert? Dit zijn belangrijke vragen die scholen het komende jaar moeten beantwoorden, vragen die in situaties van leerlingendaling nog verder aan belang winnen. Om scholen te ondersteunen in hun keuzes heb ik een uitgebreide toolbox laten ontwikkelen, en die beschikbaar gesteld op www.vernieuwingvmbo-toolbox.nl. Scholen kunnen met behulp van dit interactieve instrument met hun hele team en in gesprek

met de andere betrokkenen in hun regio een gegronde keuze maken voor de profielen die zij gaan aanbieden.

Accountmanagers en regionale procesbegeleiders

Ook ondersteun ik regio's met accountmanagers en regionale procesbegeleiders. Accountmanagers gaan de regio in om met scholen en andere betrokkenen het gesprek aan te gaan over de leerlingendaling in hun regio. Zij leggen uit wat mogelijk is, achterhalen waar scholen tegenaan lopen en denken mee met mogelijke oplossingen. De regionale procesbegeleiders worden door regio's aangesteld met middelen van OCW om een toekomstbestendig regionaal plan op te stellen. Op dit moment zijn er al 38 actief (zie kaart 28 in Bijlage H), en eind van dit kalenderjaar sluit de derde tranche, waarmee nog een flink aantal procesbegeleiders kan worden aangesteld. Ik roep scholen dan ook op gebruik te maken van deze regeling.

Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen

Al langere tijd bestaat in het voortgezet onderwijs het mechanisme van het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO). Dit mechanisme is specifiek bedoeld om scholen voor voortgezet onderwijs in staat te stellen afspraken te maken over het onderwijsaanbod in een regio. Over het algemeen werkt dit goed. Leerlingendaling kan het nodig maken dat scholen hun onderwijsaanbod moeten herzien, en juist in zulke situaties is het belangrijk regionale afspraken te maken, juist ook met inhoudelijke betrokkenheid van vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Nog niet overal zijn RPO's afgesloten. Ik roep scholen daarom met klem op gebruik te maken van RPO's om het aanbod in een regio op een toekomstbestendige manier op elkaar af te stemmen, in samenspraak met de andere betrokken partijen. De aanloop naar de omzetting naar profielen in het vmbo maakt het extra relevant dat scholen zulke afspraken maken.

Toptechniek in Bedrijf

In dit kader is de afgelopen jaren ook belangrijk werk verricht vanuit het programma Toptechniek in Bedrijf. Het programma heeft de afgelopen jaren zijn waarde bewezen bij het regionaal versterken van de samenwerking tussen scholen en bedrijfsleven, ook in een groot aantal krimpregio's, zoals Zuid-Limburg en Zeeland.

Regionale kengetallen leerlingendaling

Om het gesprek in de regio verder te ondersteunen zet ik het komende jaar sterk in op een aantal maatregelen in het kader van leerlingendaling. Enerzijds doe ik dat door het verspreiden van data en instrumenten waarmee scholen zich kunnen voorbereiden. Zo zal ik regionale kengetallen over leerlingenaantallen en -stromen verspreiden via onder andere de website www.leerlingendaling.nl. Zo kunnen scholen kennis nemen van de beschikbare gegevens over hun regio om op basis daarvan het gesprek aan te gaan.

Transitieatlas VO

Een ander instrument is de Transitieatlas, een scenariomodel waarmee de gevolgen van leerlingendaling voor het onderwijs in een regio in kaart gebracht kunnen worden en dat de basis is voor een goed gesprek tussen alle betrokkenen in een regio. Voor het primair onderwijs is de Transitieatlas klaar en wordt zij met succes toegepast door het hele land. De

vo-variant is in ontwikkeling door middel van pilots, en ik ondersteun die financieel.

Tot slot

Gezien de geschetste ontwikkelingen vind ik het van groot belang om de vinger aan de pols te houden bij het vmbo. Ik zie deze analyse dan ook als een nulmeting. Door middel van accountmanagers en regionale procesbegeleiders verzamel ik actief signalen over de ontwikkelingen van het regionale onderwijsaanbod in het vmbo en houd ik de veranderingen in onderwijsaanbod continu in de gaten. Bovendien zal ik in het najaar van 2016, na de omzetting naar profielen, nogmaals een analyse maken van het onderwijsaanbod in het vmbo. Mocht uit die signalen of uit de nieuwe analyse blijken dat het aanbod van het vmbo in de knel komt, zal ik nadere maatregelen treffen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

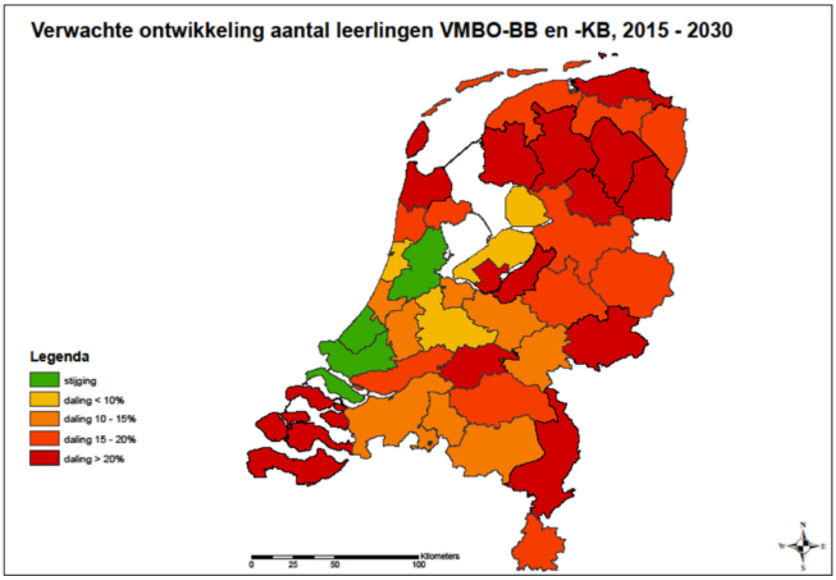
BIJLAGE

De kaarten in deze bijlage zijn gemaakt op basis van gegevens van DUO/IP.

BIJLAGE A

ONTWIKKELING LEERLINGENAANTALLEN VMBO-BB/KB

Kaart 1: leerlingendaling vmbo 2015–2030



BIJLAGE B

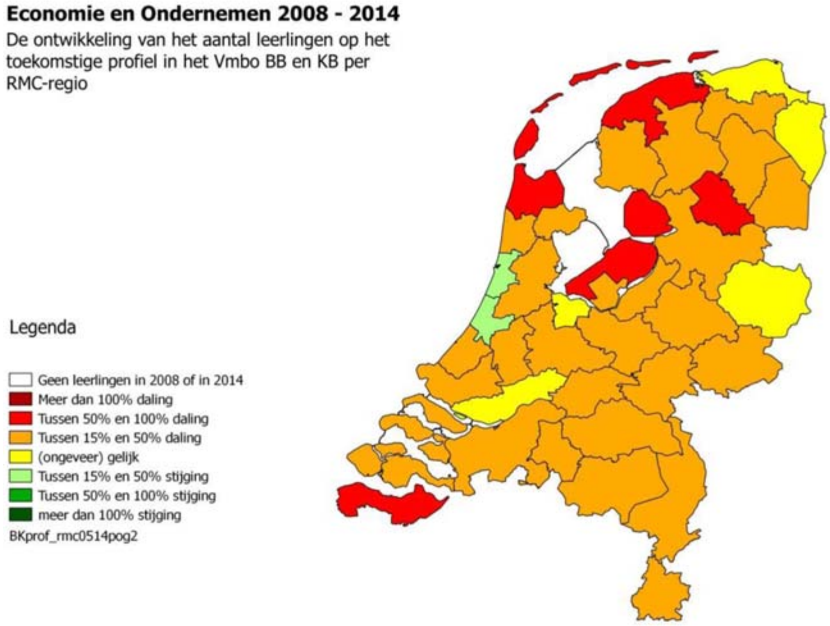
VERWANTSCHAPSTABEL OMZETTING NAAR PROFIELEN

Huidige afdelingsvakken, intrasectorale en intersectorale programma's	Verwante profielen
• Administratie • Handel en verkoop • Handel en administratie • Mode en commercie	Economie en ondernemen
• Consumptief - Horeca - Bakken • Consumptief breed	Horeca, bakkerij en recreatie
• Verzorging • Uiterlijke verzorging • Zorg en welzijn breed	Zorg en welzijn
• Landbouw en natuurlijke omgeving (diverse specialisaties) • Landbouw breed	Groen
• Haven en vervoer • Kust-, Rijn- en binnenvaart	Maritiem en techniek
• Bouwtechniek - Timmeren - Metselen - Schilderen/afwerkingstechnieken - Fijnhoutbewerking • Bouw breed	Bouwen, wonen en interieur
• Metaaltechniek • Elektrotechniek • Installatietechniek • Instalektro • Metalektro	Produceren, installeren en energie
• Voertuigentechniek • Transport en logistiek	Mobiliteit en transport
• Techniek breed	Omzetting vanuit de onderliggende afdelingen naar één of meer verwante profielen
Grafimedia	Media, vormgeving en ICT
ICT-route	• Omzetting vanuit de onderliggende afdelingen naar één of meer verwante profielen en/of, • Indien de ICT-route uiterlijk sinds schooljaar 2014/2015 operationeel was, kan worden omgezet in - Media, vormgeving en ICT en/of, - Dienstverlening en producten
• Technologie in de gemengde leerweg • Intersectoraal • Sport, dienstverlening en veiligheid	• Omzetting vanuit de onderliggende afdelingen naar één of meer verwante profielen en/of, • Indien het intersectorale programma uiterlijk sinds schooljaar 2014/2015 operationeel was, kan worden omgezet in Dienstverlening en producten

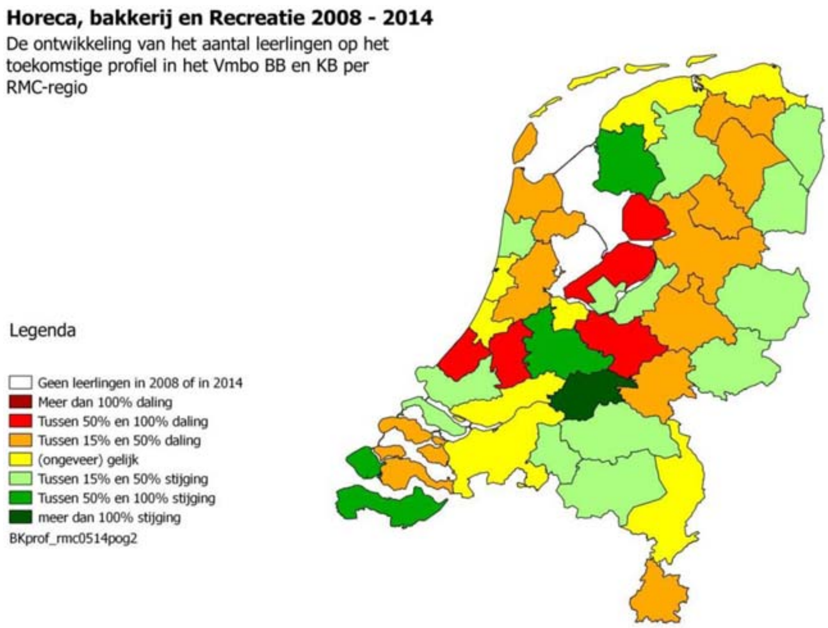
BIJLAGE C

ONTWIKKELING LEERLINGENAANTALLEN PER PROFIEL

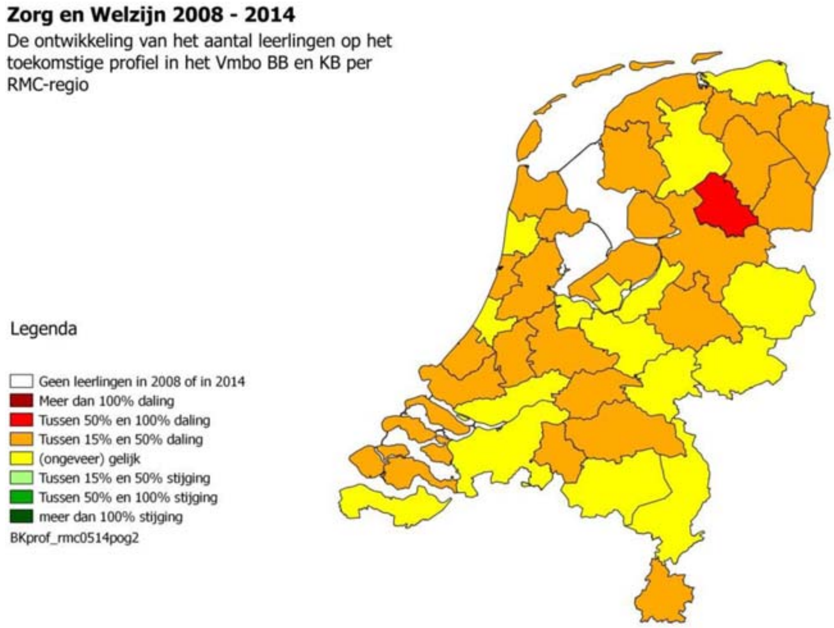
Kaart 2: leerlingendaling profiel Economie en ondernemen 2008–2014



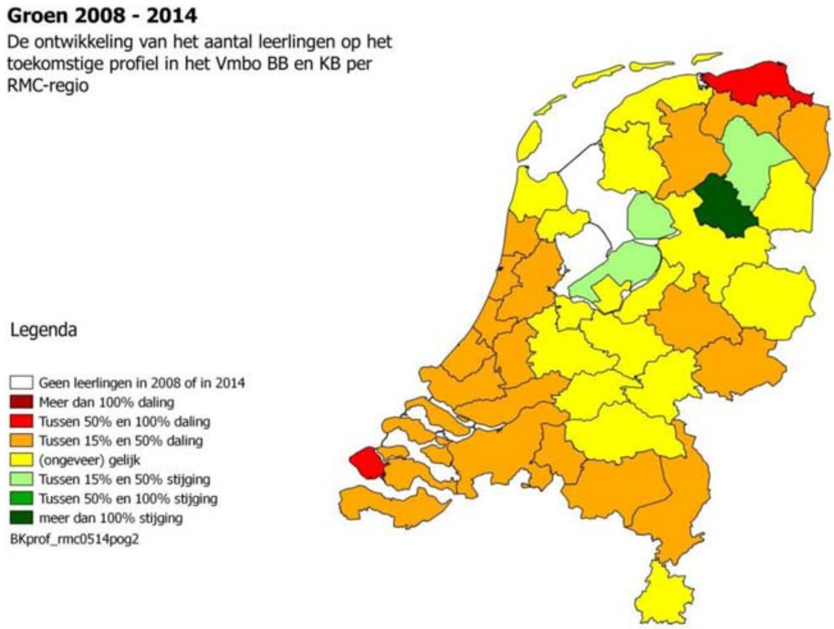
Kaart 3: leerlingendaling profiel Horeca, bakkerij en recreatie 2008–2014



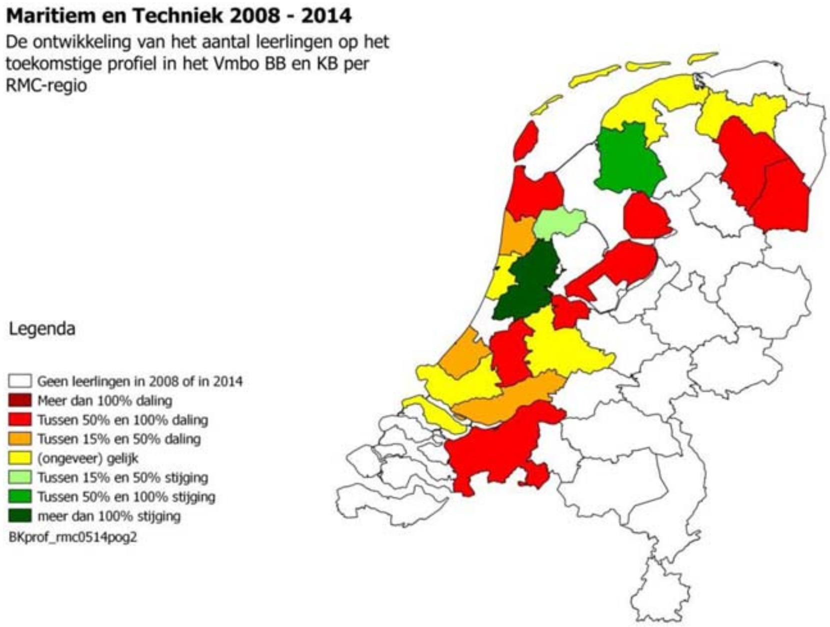
Kaart 4: leerlingendaling profiel Zorg en Welzijn 2008–2014



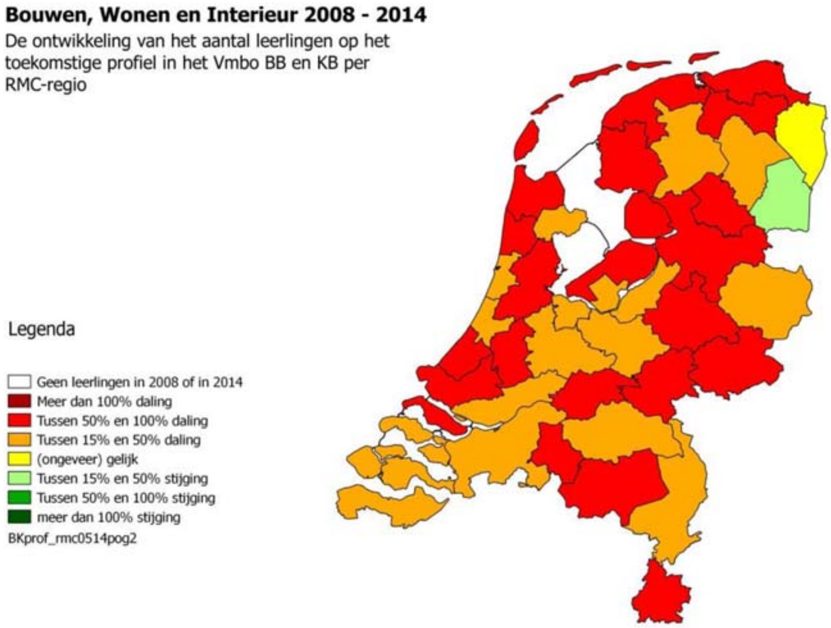
Kaart 5: leerlingendaling profiel Groen 2008–2014



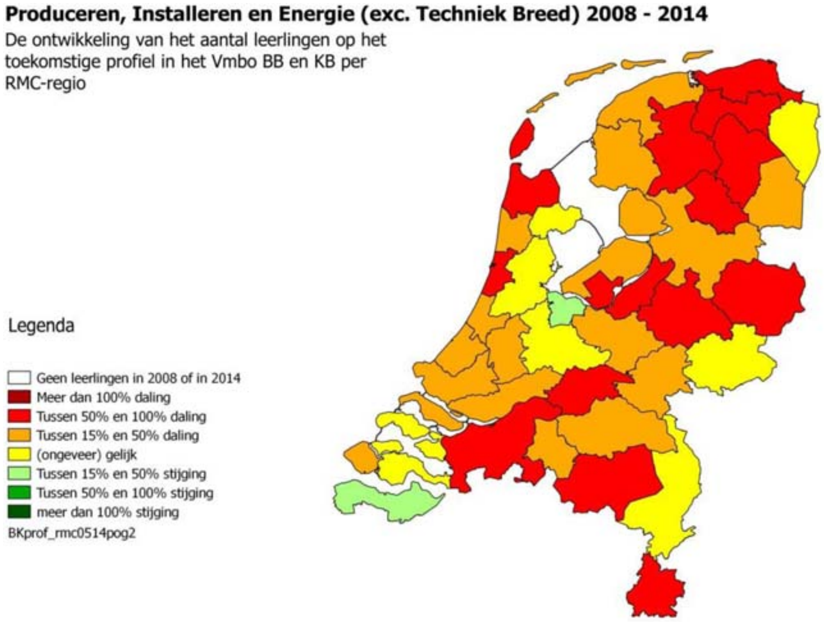
Kaart 6: leerlingendaling profiel Maritiem en techniek 2008–2014



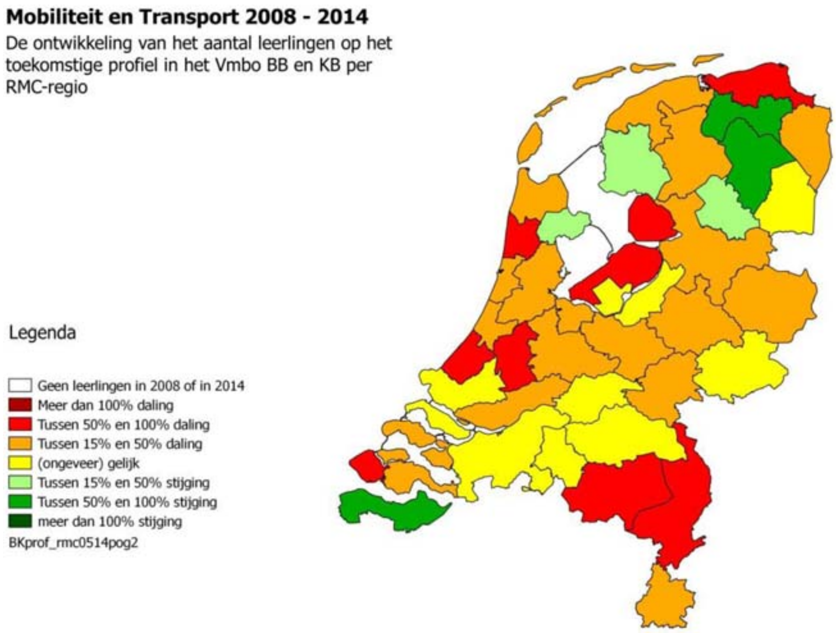
Kaart 7: leerlingendaling profiel Bouw, wonen en interieur 2008–2014



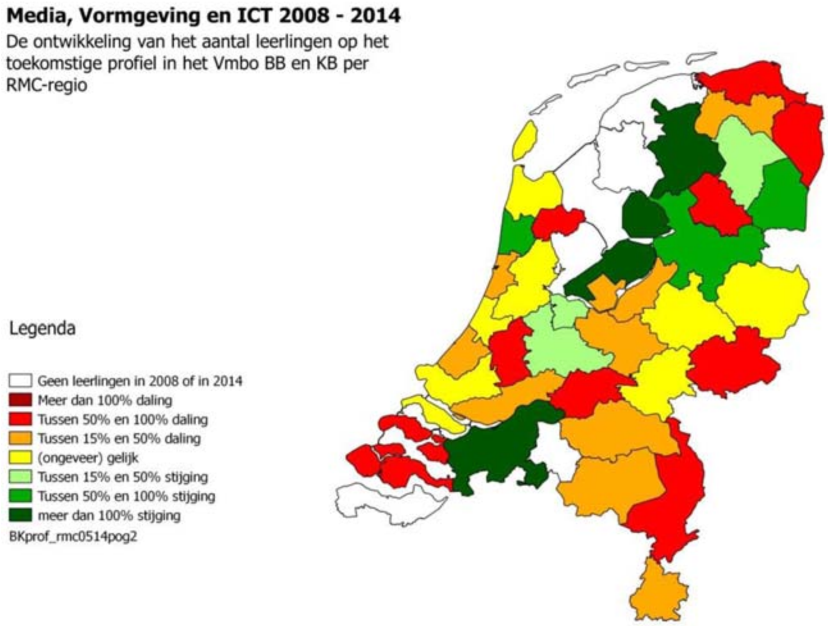
Kaart 8: leerlingendaling profiel Produceren, installeren en energie 2008–2014



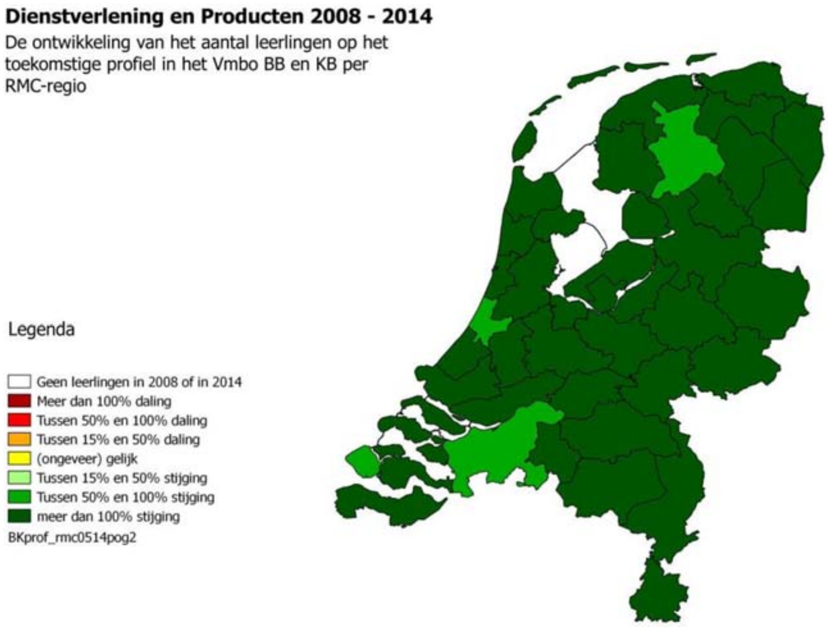
Kaart 9: leerlingendaling profiel Mobiliteit en transport 2008–2014



Kaart 10: leerlingendaling profiel Media, vormgeving en ICT 2008–2014

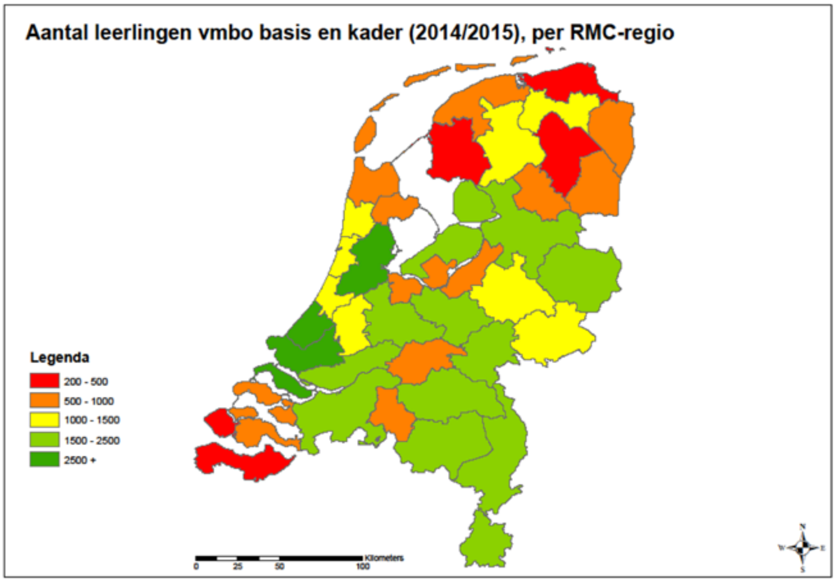


Kaart 11: leerlingendaling profiel Dienstverlening en producten 2008–2014



LEERLINGENAANTALLEN

Kaart 12: absoluut aantal leerlingen 2014

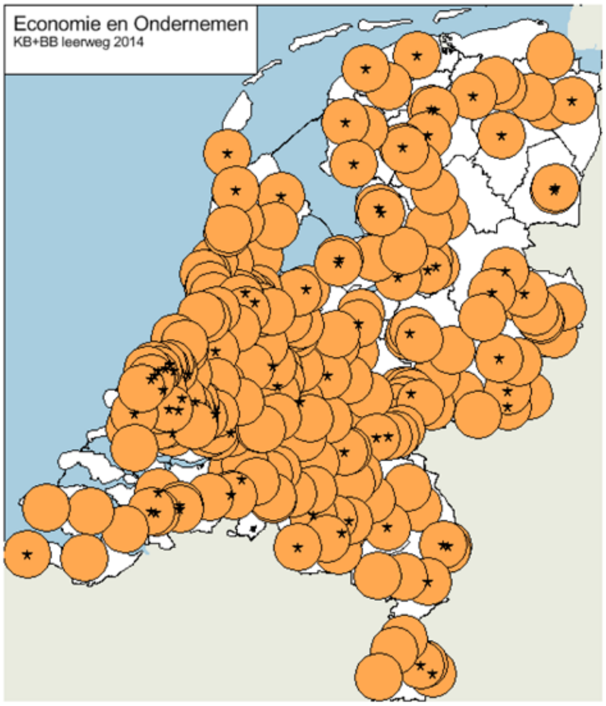


BIJLAGE E

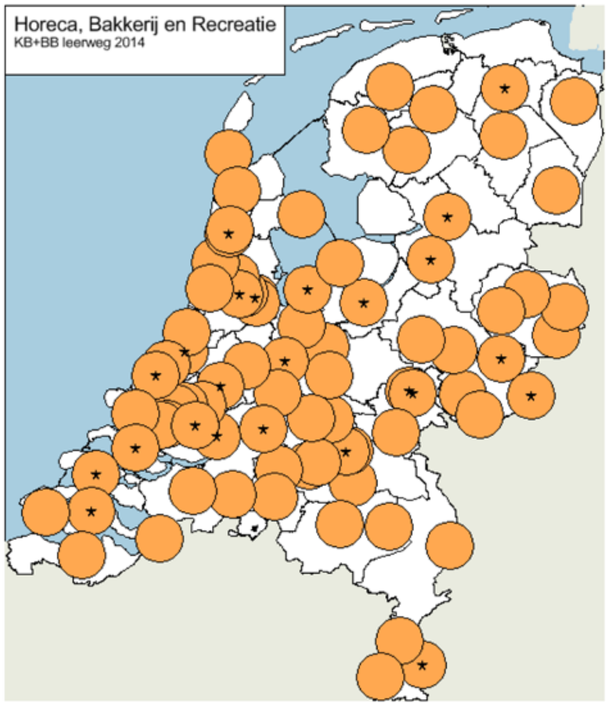
SPREIDING AANBOD PROFIELEN (STRAAL CIRKEL 10 KM)

Asterisk: vestiging met een klein profiel (<40 leerlingen in de bovenbouw)

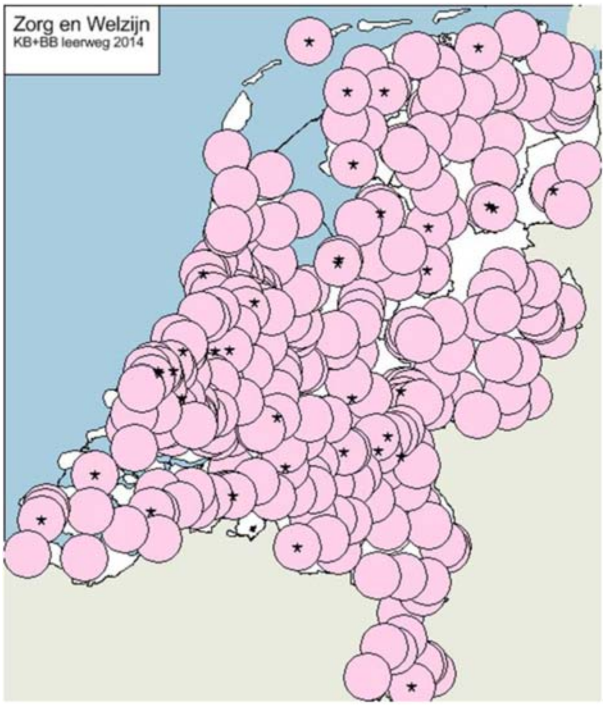
Kaart 13: spreiding profiel Economie en ondernemen 2014



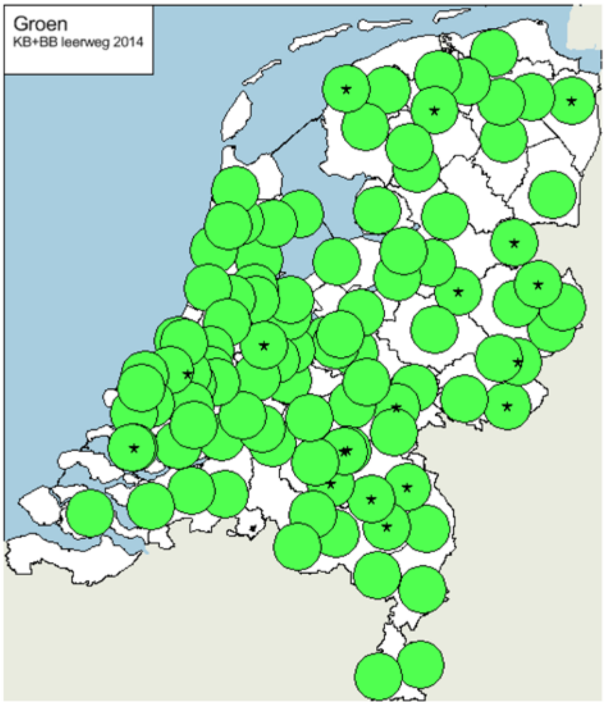
Kaart 14: spreiding profiel Horeca, bakkerij en recreatie 2014



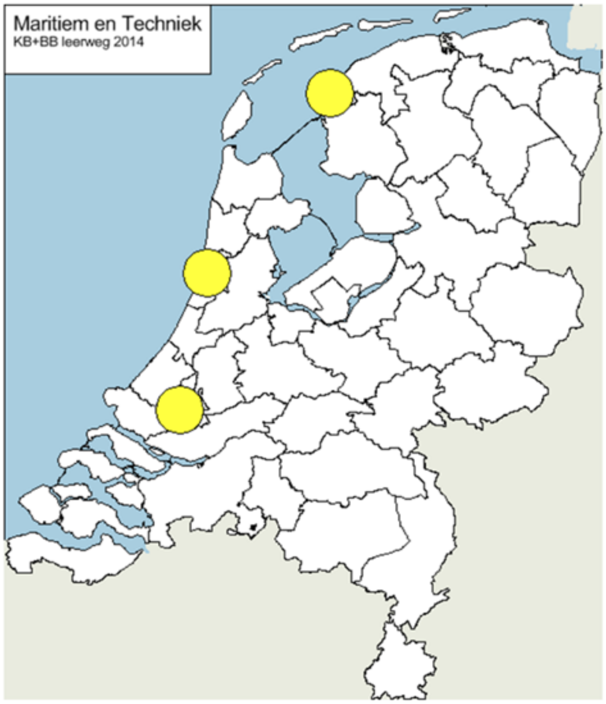
Kaart 15: spreiding profiel Zorg en welzijn 2014



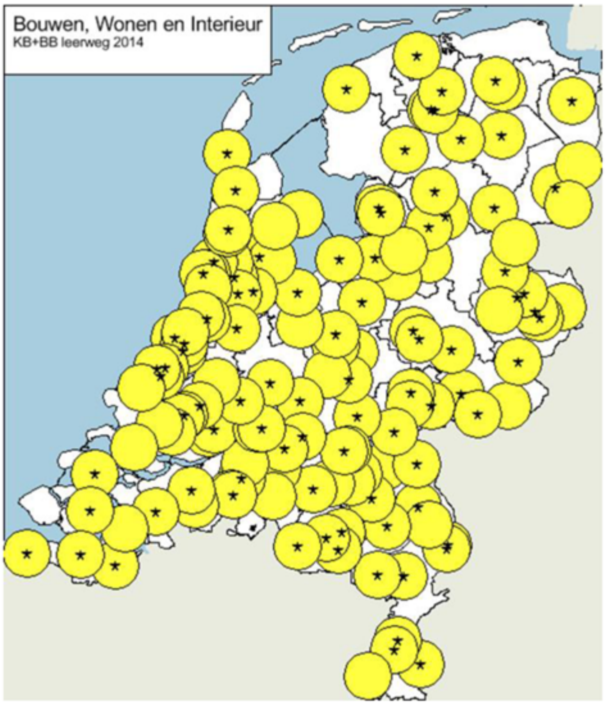
Kaart 16: spreiding profiel Groen 2014



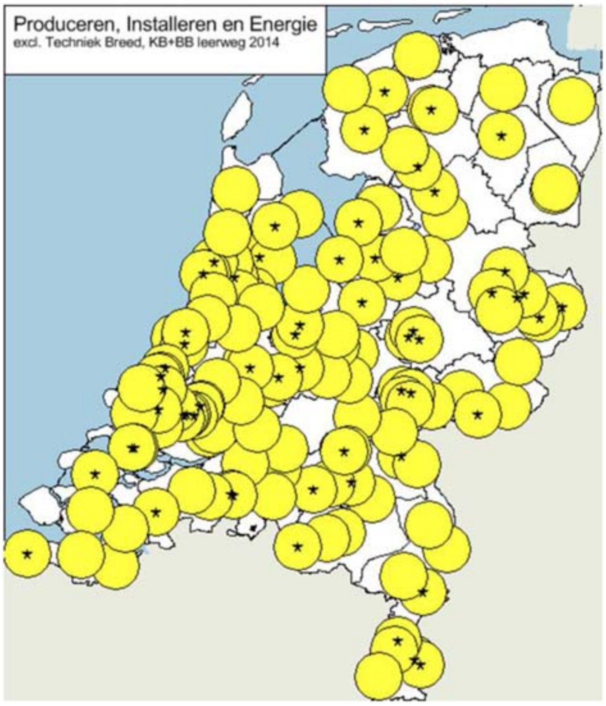
Kaart 17: spreiding profiel Maritiem en techniek 2014



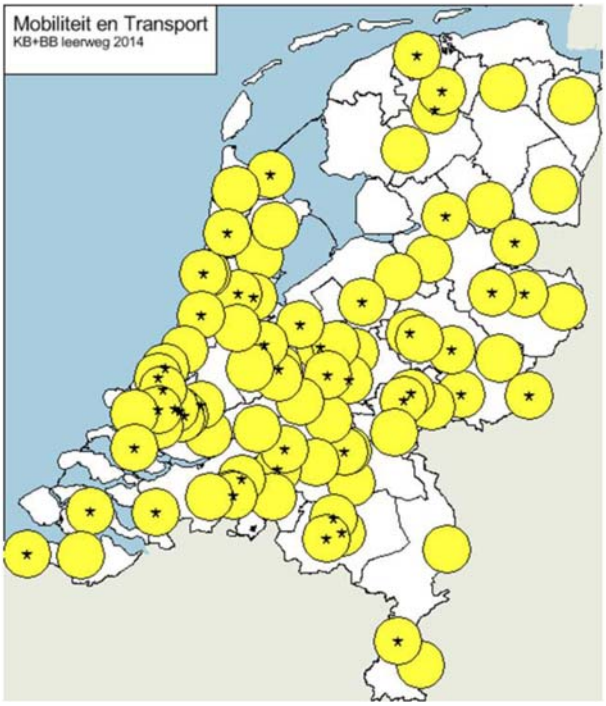
Kaart 18: spreiding profiel Bouwen, wonen en interieur 2014



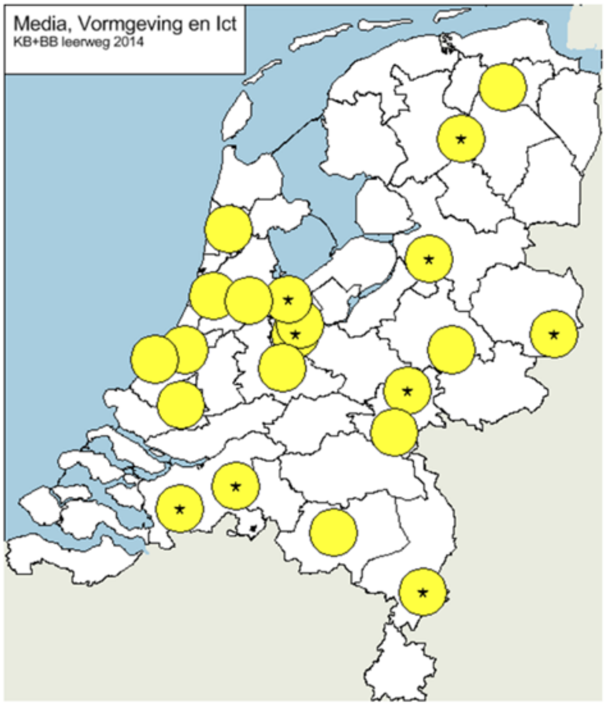
Kaart 19: spreiding profiel Produceren, installeren en energie 2014



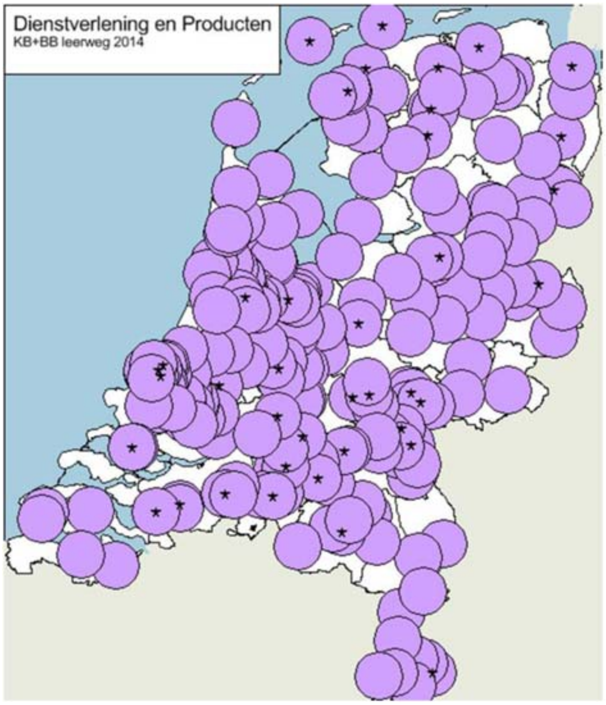
Kaart 20: spreiding profiel Mobiliteit en transport 2014



Kaart 21: spreiding profiel Media, vormgeving en ICT 2014



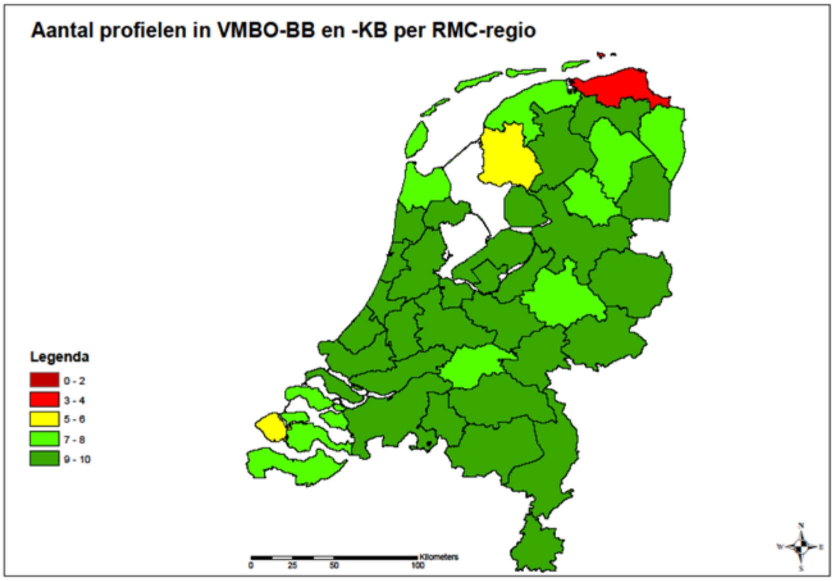
Kaart 22: spreiding profiel Dienstverlening en producten 2014



BIJLAGE F

AANTAL PROFIELEN

Kaart 23: aantal aangeboden profielen per regio 2014

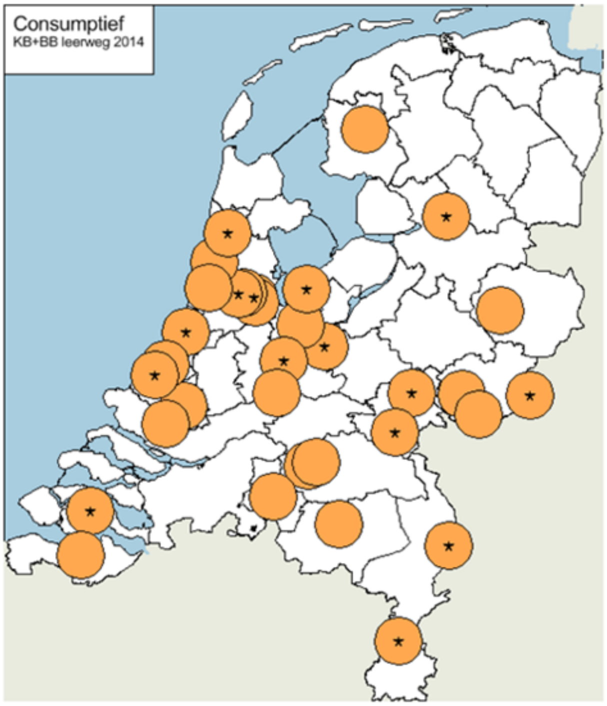


BIJLAGE G

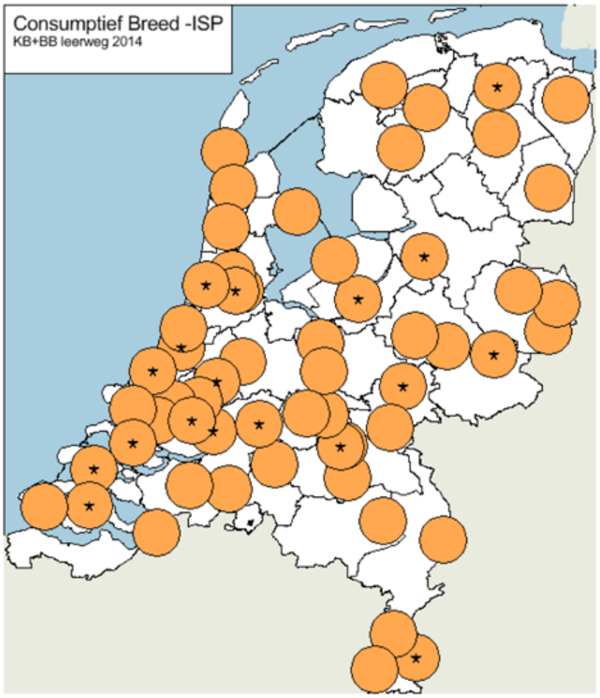
SPREIDING AANBOD AFDELINGEN (STRAAL CIRKEL 10 KM)

Asterisk: vestiging met een klein profiel (<40 leerlingen in de bovenbouw)

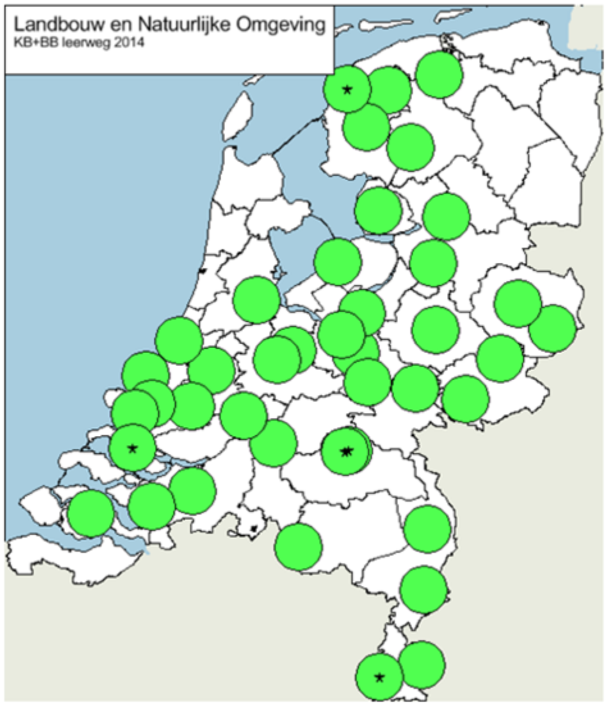
Kaart 24: spreiding afdeling Consumptief 2014 (vgl. kaart 14)



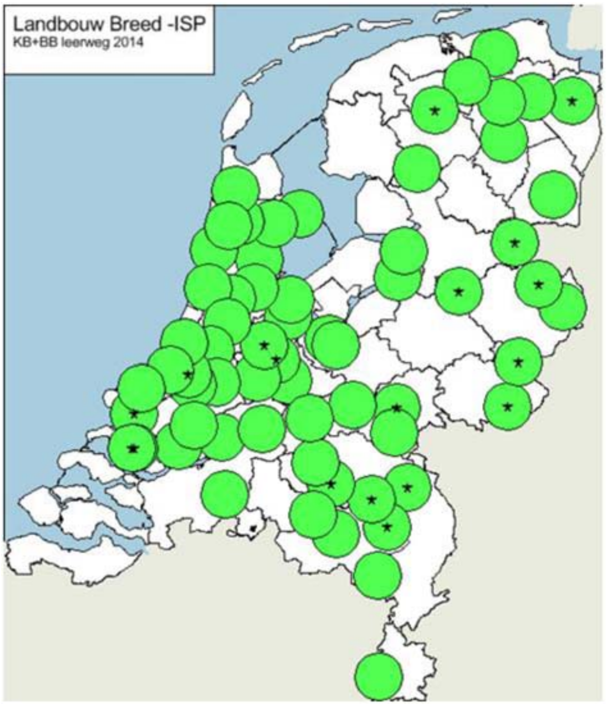
Kaart 25: spreiding intrasectoraal programma Consumptief breed 2014 (vgl. kaart 16)



Kaart 26: spreiding afdeling Landbouw en natuurlijke omgeving 2014 (vgl. kaart 16)



Kaart 27: spreiding afdeling Landbouw breed 2014 (vgl. kaart 16)



BIJLAGE H: REGIONAAL PROCESBEGELEIDERS

Kaart 28: gemeenten waar een regionaal procesbegeleider actief is

Er zijn nu in totaal 38 regionaal procesbegeleiders

